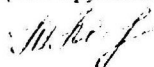


0-784013

На правах рукописи



ТУХВАТУЛЛИНА Марина Александровна

**ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПОТОКИ В ЦЕЛЕВОМ
УПРАВЛЕНИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ:
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

Специальность 22.00.08 – социология управления

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Казань – 2010

Диссертация выполнена на кафедре государственного, муниципального управления и социологии ГОУ ВПО «Казанский государственный технологический университет».

Научный руководитель:

кандидат социологических наук, доцент
Губина Наталья Викторовна

Официальные оппоненты:

доктор социологических наук, профессор
Гильманов Амир Зарифович

кандидат социологических наук, доцент
Овчинина Татьяна Борисовна

Ведущая организация:

Образовательное учреждение профсоюзов «Академия труда и социальных отношений» (г. Москва)

Защита состоится 28 сентября 2010 г. в 12 час. на заседании диссертационного совета ДМ 212.080.09 по защите докторских и кандидатских диссертаций при ГОУ ВПО «Казанский государственный технологический университет» по адресу: 420029, г. Казань, ул. Сибирский тракт, 12, КГТУ, корпус Д, ауд. 302.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Казанского государственного технологического университета.

Автореферат разослан «__» августа 2010 г.

Электронная версия автореферата размещена на официальном сайте Казанского государственного технологического университета «__» августа 2010 г. Режим доступа: <http://www.kstu.ru>

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат социологических наук, доцент

Ж.В. Савельева

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000727844

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В отечественной науке и практике управления происходит осознание того, что урбанизация, развитие местного самоуправления и его информатизация в настоящий период выступают основополагающими процессами демократического преобразования России. При этом муниципальное управление в России формируется как новая сфера управленческой деятельности, так как задачи, с которыми сегодня имеют дело органы местного самоуправления, существенно отличаются от задач прежней структуры территориального управления, и того, что приходится решать в рамках государственного, производственного и организационного управления. Реформирование местного самоуправления, обозначенное в качестве одной из приоритетных задач государства, призвано обеспечить комплексное решение вопросов обслуживания населения, достижение в обществе политической и социальной стабильности.

Успешность осуществления органами местного самоуправления своих функций зависит в настоящее время от многих условий и в первую очередь от перехода к новым методам управления, направленным на согласование целей, которые ставят муниципальные власти, с целями, преследуемыми населением муниципального образования. Отсюда усиление внимания к целевому управлению на муниципальном уровне, которое начинает рассматриваться как один из реальных шансов создания эффективного муниципального управления.

Важным условием эффективности целевого муниципального управления выступает полная и достоверная информация, которая заполняет коммуникационное поле муниципального образования. Коммуникации служат основой властных отношений, через них осуществляются разработка и принятие управленческих решений, они позволяют удовлетворить информационные потребности всех участников процесса развития местного сообщества. Информация выступает связующим звеном между объектом и субъектом управления, позволяет осуществлять обратную связь. Данный вид связи и корректировка целей в соответствии с требованиями конкретной ситуации, осуществляется посредством передачи информации в коммуникационном поле муниципального управления, основой которого выступают информационные потоки между субъектами и объектом управления, поэтому построение структуры информационных потоков муниципального управления выступает необ-

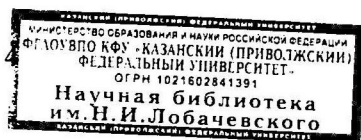
ходимым условием его функционирования. Вместе с тем, при значительных масштабах освоения информационных технологий в современной России информатизация органов муниципального управления характеризуется определенным технократическим уклоном, что не приносит ожидаемого положительного эффекта и не обеспечивает взаимодействия между субъектом и объектом управления, не способствует совершенствованию информационных потоков, связывающих между собой органы местного самоуправления и население.

Для исследования указанных проблем необходима разработка новых теоретико-методологических подходов, направленных на изучение информационных потоков между участниками, вовлеченными в процесс муниципального целевого управления. При этом возникает необходимость в совершенствовании методологии и категориального аппарата социологических исследований, в использовании приемов анализа, заимствуемых из других дисциплин, в частности системного анализа как междисциплинарной методологии, располагающей методами исследования сложных систем.

Все указанные выше обстоятельства ставят вопрос о необходимости изучения и научного обоснования целевого управления на муниципальном уровне, а также роли информационных потоков в этом процессе.

Разработанность темы исследования. Междисциплинарный характер изучаемой проблемы потребовал обращения к широкому кругу научной литературы. Анализ научных трудов, фундаментальных и прикладных разработок проблем развития различных социально-экономических систем позволил выделить следующие направления исследований.

Первое направление составили работы, отражающие развитие в науке *представлений о системах и системных взаимодействиях*, которое способствовало возникновению социологических теорий, авторы которых рассматривали общество как систему (Г. Спенсер, М. Вебер, К. Маркс, Э. Дюркгейм, П.А. Сорокин, Т. Парсонс, Н. Луман и др.). Весомый вклад в системную социологию внесли отечественные исследователи: Д.М. Гвишиани, А.И. Пригожин, В.Г. Немировский, Л.В. Осипова-Дербас и многие другие. В настоящее время системная социология активно развивается в Институте социологии РАН, под руководством А.А. Давыдова, который возглавляет группу «Анализ социальных сис-



тем». Основой системного анализа в работе выступила методология систем В.Д. Могилевского.

Второе направление включает труды российских ученых по проблемам *местного самоуправления и муниципального управления*. Среди них: В.Б. Зотов, А.Г. Воронин, С.Н. Юркова, А.Н. Широков, А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев, В.С. Боголюбов, Е.Н. Заборова. Также следует особо выделить работы исследователей, занимающихся социологическим анализом проблем муниципального управления: О.Б. Алексеев, А.Е. Балобанов, Н.В. Губина, А.В. Шмельков. Значительный интерес в рамках первого направления исследований представляют работы, посвященные проблемам *общественного участия* в муниципальном управлении. Ценный материал, позволяющий представить роль участия населения в разработке программ и планов развития территорий, содержится в работах Е. Веприковой, Г.Ю. Ветрова, Ю.Л. Воробьева, А.В. Жаворонкова, А.Ю. Сунгурова, Ф. Фишера. Практическая значимость данных исследований в том, что в них доказана необходимость учета мнения населения при разработке управленческих решений органами власти, кроме того обоснована необходимость привлечения населения к участию в разработке программ и планов развития муниципальных образований.

Третье направление составили исследования проблем *целевого управления*. Специфика целеполагания в организационном управлении проанализирована в трудах А.И. Пригожина, Р. Акоффа. Идеи целевого управления в организационном управлении наиболее подробно были разработаны П. Друкером, данной проблеме посвящены и работы С.В. Мальша. Принципы целевого управления в государственном и муниципальном управлении рассматриваются в рамках изучения проблем разработки и реализации целевых программ и стратегического планирования. Исследования целевых программ в основном касаются проблем оценки их эффективности, либо изучают проблемы совершенствования разработки целевых программ в конкретной сфере общественной жизни. Авторы работ по стратегическому планированию изучают проблемы разработки стратегических планов городов и освещают, прежде всего, экономические аспекты.

Четвертое направление исследований, находящихся в центре нашего внимания, – это разработанность проблем *информационного обеспечения* управления и, прежде всего, социологические теории коммуникации. В этой области необходимо отметить работы таких авторов, как

К. Черри, Г. Лассуэлла, К. Шеннона. Значительный интерес в рамках исследования в этом направлении для нас представляет системная теория коммуникации Н. Лумана, которая вводит в категорию «понимание» в теорию коммуникации. Среди российских ученых, исследующих проблемы коммуникации, следует отметить В.А. Михайлова, А.В. Рунова, Ф.И. Шаркова. В рамках четвертого направления значительный интерес также представляют исследования, посвященные информационному обеспечению органов государственного управления, рассматривающие информацию как важный ресурс для принятия управленческих решений, а также как средство формирования позитивного имиджа органов государственной власти; исследования, касающиеся распространения современных информационных технологий и влияния этого процесса на общество, в которых среди прочих изучается Интернет как фактор формирования информационного общества. Отметим, что функционирование органов управления в условиях формирующегося информационного общества накладывает свой отпечаток на их деятельность и диктует необходимость разработки информационной политики. В центре внимания современных исследователей находятся информационная политика как на уровне государственного управления, так и на уровне регионального управления. В рамках темы работы наибольшую актуальность представляют работы, касающиеся информационной политики муниципальных образований. Наконец, значительный интерес для данного исследования представляют работы, посвященные изучению проблемы информационного взаимодействия населения и органов власти. Данный аспект находится в центре внимания таких исследователей, как М.П. Белоусова, А.С. Карпов, Л.В. Климова. Работы перечисленных авторов содержат не только исследования особенностей организации коммуникативного диалога между властью и населением, но и опираются на конкретные исследования проблем удовлетворения информационных потребностей населения.

Обзор и анализ литературы по обозначенным проблемам позволяет сделать вывод о многогранности выбранной темы, а также свидетельствует о значительной разработанности этих вопросов учеными различных отраслей научного знания. Однако стоит отметить, что осталась недостаточно изученной в теоретико-методологическом отношении проблема информационного обеспечения целевого управления на муниципальном уровне. Все это не только подтверждает потребность в системном анализе особенностей информационного взаимодействия участников муници-

пального целевого управления, но и позволяет определить цель и задачи исследования.

Цель и задачи работы. Цель данного исследования состоит в том, чтобы на основе системной методологии рассмотреть особенности информационных потоков как элементов коммуникационного поля, формирующегося в муниципальном целевом управлении.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1. уточнить категориально-понятийный аппарат и обосновать теоретико-методологические подходы к исследованию целевого управления на муниципальном уровне;

2. определить концептуальные основы изучения коммуникационного поля муниципального управления, необходимые для исследования информационных потоков в целевом управлении на муниципальном уровне;

3. на основе системного анализа особенностей информационного обеспечения муниципального целевого управления рассмотреть особенности движения потоков информации в целевом управлении на муниципальном уровне;

4. провести социологическое эмпирическое исследование информационных потоков как элементов коммуникационного поля муниципального целевого управления;

5. выработать научно-практические рекомендации по расширению общественного участия как технологии рационализации информационных потоков в целевом управлении на муниципальном уровне.

Объектом исследования является система муниципального целевого управления. **Предметом исследования** – информационные потоки в структуре коммуникационного поля целевого управления на муниципальном уровне.

Теоретико-методологическую основу данного исследования составили фундаментальные идеи и концепции теоретической социологии, менеджмента и социологии управления. Поставленные в диссертационной работе задачи решались на основе общенаучных методов: системного, сравнительного, комплексного подходов. В методологическом плане основными исследовательскими средствами в диссертации стали принципы системного подхода. Данное исследование опиралось на такие теории, как:

– системная социология А.А. Давыдова, позволившая исследовать муниципальное управление как систему;

– системная теория коммуникации Н. Лумана, обосновавшая необходимость введения категории «понимания» в теорию коммуникации, в соответствии с которой муниципальное целевое управление представлено нами как коммуникативная система, структурообразующим фактором которой являются информационные потоки, циркулирующие между ее элементами;

– методология систем В.Д. Могилевского, способствовавшая выделению в системе муниципального целевого управления двух принципиальных особенностей: 1) динамизма (то есть изменчивости), непременным атрибутом которого является единство целей всех элементов системы, и 2) информационности происходящих в ней процессов;

– концепция целевого управления П. Друкера, ориентирующая на рассмотрение муниципального управления как процесса согласования, отслеживания и достижения целей;

– подход А.И. Пригожина к процессу целеполагания, выявивший специфику целей и деятельности по постановке и достижению целей в управлении;

– теории коммуникативного поведения и информационных потребностей населения А.В. Жаворонкова, Г.Н. Бутырина, Ю.П. Аверина, И.М. Дзялошинского и др.);

– методика комплексной оценки динамики социальных настроений М.Д. Красильникова;

– концепция общественного участия Л. Кантера, А.Ю. Сунгурова, Г.Ю. Ветрова и др., положенная в основу технологии формирования информационных потоков в процессе целевого управления на муниципальном уровне.

Среди основных социологических методов эмпирической части работы использовались вторичный анализ социологической информации, анкетный опрос, качественный и количественный контент-анализ сообщений средств массовой информации.

Источниковую и эмпирическую базу исследования составили:

– законодательные и нормативные акты органов государственной власти РФ и РТ;

– целевые городские программы г. Нижнекамска;

– материалы текущей отчетности органов местного самоуправления г. Нижнекамска Нижнекамского муниципального района РТ;

– материалы общероссийских и республиканских социологических исследований известных исследовательских центров (Московский общественный научный фонд, ЦИРКОН, Фонд «Общественное мнение, Всероссийский совет местного самоуправления, Центр экономических и социальных исследований РТ при Кабинете Министров РТ);

– данные социологических исследований, проведенных диссертантом: 1) по методике контент-анализа определена степень информационного взаимодействия органов муниципальной власти и местного сообщества, а также уровень согласованности их целей. Были проанализированы 12 городских целевых программ Нижнекамского муниципального района за 2004-2009 гг. с целью выяснить, какую роль местные органы власти отводят городскому сообществу в управлении развитием монопрофильного города; 2) анкетный опрос (2008г.) населения муниципального образования «Город Нижнекамск» имел своей целью выявление форм информационного взаимодействия населения города и местных органов власти. Опрос проводился по репрезентативной квотной выборке, которая составила 500 человек. Квоты определялись пропорционально по половозрастному составу; 3) анкетный опрос (2009г.) населения муниципального образования «Город Нижнекамск» имел своей целью помимо выявления форм информационного взаимодействия населения города и местных органов власти в динамике еще и изучение вовлеченности местного сообщества в процесс целевого управления на муниципальном уровне. Опрос проводился по репрезентативной квотной выборке, которая составила 450 человек. Квоты определялись пропорционально по половозрастному составу; 4) количественный и качественный контент-анализ газет «Нижнекамская правда», «Нижнекамское время», сообщений информационных агентств, Интернет сайтов организаций г. Нижнекамска. Методика анализа направлена на объективное изучение текстов статей в указанных изданиях, где упоминается деятельность местных органов власти по решению актуальных для населения проблем, а также освещаются разработка и реализация муниципальных целевых программ. Для предварительной оценки ситуации проведен количественный контент-анализ публикаций за период 2004-2009 годы с помощью системы Public.ru (список изданий включает как нижнекамские, так и республиканские и федеральные издания), объектом более подробного количественного и качественного контент-анализа являются газеты «Нижнекамская Правда» и «Нижнекамское Время» за 2009 год.

Репрезентативность исследования достигалась путем привлечения объемного и разнообразного эмпирического материала, опорой на научные методы исследования.

Научная новизна работы определяется как постановкой самой научной проблемы, так и результатами, полученными на теоретическом и эмпирическом уровнях. Данная работа представляет собой одно из первых социологических исследований особенностей информационного взаимодействия субъекта и объекта управления в практике целевого управления на муниципальном уровне. Новизна диссертационной работы заключается в следующем:

- в работе с позиций системной социологии выражен авторский подход к сущности муниципального управления, заключающейся в приоритетности равностороннего информационного взаимодействия субъекта и объекта управления;

- на основе методологии целевого управления и аутопойетической теории коммуникации Н. Лумана обоснован критерий эффективности муниципального управления, в качестве которого рассматривается уровень согласованности целей субъекта и объекта управления;

- впервые в качестве составных частей механизма коммуникации на муниципальном уровне управления рассмотрены прямые и обратные информационные потоки, дана авторская интерпретация понятия «информационный поток»;

- осуществлен социологический анализ особенностей информационного взаимодействия субъекта и объекта муниципального управления; разработана методика социологического исследования

- на основе эмпирического материала выявлены основные проблемы функционирования информационных потоков на муниципальном уровне и определено их влияние на эффективность муниципального управления;

- выработаны научно-практические рекомендации по совершенствованию технологии налаживания информационных потоков в целевом управлении на муниципальном уровне на основе расширения форм общественного участия.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Специфичность системы муниципального управления, основными элементами которой выступают органы местного самоуправления и население муниципального образования, определяется особенностями таких ее свойств, как информационность и динамизм. При этом инфор-

мационность присуща системе муниципального управления не имманентно, она определяется поведением объекта и субъекта управления и лежит в основе согласованности их интересов. В свою очередь, динамизм системы муниципального управления носит целенаправленный характер, тем самым особенность динамизма муниципального управления определяется спецификой генеральной цели муниципального управления – развитие на данном уровне управления направлено на повышение качества жизни населения, т.е. ориентируется в первую очередь на объект, а не на субъект управления.

2. Постановка и достижение целей в муниципальном управлении отличается от других уровней управления, во-первых, ролью населения – оно одновременно является и целью управления, и объектом управления, и субъектом управления, и, во-вторых, потребности и интересы объекта имеют приоритет перед целями субъекта и самой системы управления. Исходя из этого, фактором, определяющим эффективность муниципального управления, выступает уровень согласования целей субъекта и системы с потребностями и интересами объекта управления. Условием практической реализации подобной согласованности является налаживание коммуникационного поля системы муниципального управления.

3. Коммуникативную систему муниципального управления следует рассматривать как аутопойетическую (Н. Луман) по своей сути, в которой коммуникации самовоспроизводят коммуникации, что способствует самоорганизации населения муниципального образования. Процесс самоорганизации может осуществляться по двум сценариям: 1) с опорой на полную, достоверную, официальную информацию – в этом случае информационное взаимодействие становится фактором, способствующим повышению эффективности муниципального управления; 2) либо, в случае отказа от информационного обмена, провоцируясь информационными «шумами» (слухи, сплетни, мифологемы), что в конечном итоге снижает эффективность муниципального управления.

4. В качестве основных составных частей коммуникации как самонастраивающегося механизма самоорганизации населения выступают информационные потоки, под которыми понимается направленная информация, порождающая взаимодействия между отправителем и получателем. Организация системы прямых и обратных информационных потоков позволяет согласовывать интересы органов местного само-

управления и населения, запуская механизмы самоорганизации и способствуя повышению эффективности муниципального управления.

5. Вторичный социологический анализ ряда российских исследований позволил сделать вывод о том, что в российском обществе преобладает недоверие к политике, проводимой властями, уверенность в том, что органы власти преследуют только собственные цели, не согласованные с целями населения. Вместе с тем исследования выявили готовность населения на местах принять личное участие в процессе согласования общих целей управления. Как показали исследования, низкий уровень доверия со стороны населения, затрудняющий реализацию принципов целевого управления на местах, определяется недостаточной информированностью населения о деятельности органов власти, что приводит к отказу от участия в информационном взаимодействии или к протестным формам поведения.

6. Авторское эмпирическое исследование позволило выявить две основные проблемы, которые тормозят эффективную реализацию целевого управления на муниципальном уровне. Первая проблема связана с деформацией информационных потоков «население-власть», в результате чего выработка и формулировка целей муниципального развития происходит без опоры на информацию, исходящую из ближайшего окружения органов местного самоуправления (население, организации и т.п.), закономерным следствием этого является несогласованность целей, официально заявляемых органами власти, и целей, актуальных для населения. Вторая проблема также связана с искажением информационного потока, но уже в направлении «власть-население» – местное сообщество плохо информировано о реализуемых программах, что препятствует налаживанию коммуникационного обмена между властью и населением.

7. Основными инструментами организации общественных информационных потоков в целевом управлении на муниципальном уровне могут стать технологии общественного участия (опросы общественного мнения, общественные обсуждения и слушания, привлечение местных СМИ и Интернета к освещению и организации обратной связи в процессе целевого управления и другие). Для этого необходима тщательно спланированная и организованная кампания общественного участия в муниципальном целевом управлении на основе всех доступных коммуникативных технологий, с опорой на социологические методы для проверки «качества и количества» охвата и обратной связи.

Научно-практическая значимость диссертационного исследо-

вания обусловлена актуальностью проблем, связанных с обеспечением процессов целевого управления на муниципальном уровне. Выдвинутые в диссертации теоретические положения представляют собой приращение знания в области социологии управления; они могут служить концептуальной основой для дальнейшей разработки механизмов целевого управления на муниципальном уровне, методики количественного согласования интересов местных органов власти и населения.

Полученные результаты могут быть доведены до уровня конкретных рекомендаций и учтены при формировании стратегий вовлечения граждан в процессы целевого управления территорией, также они могут быть использованы муниципальными органами власти при разработке и осуществлении планов, программ социально-экономического развития территорий, муниципальной социальной политики.

Основные выводы и положения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в учебном процессе при подготовке государственных и муниципальных служащих.

Апробация исследования. Основные положения и выводы диссертации получили отражение в выступлениях на *международных конференциях*: Международная конференция факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова (Москва, 2007), международные конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» (Москва, 2007, 2008, 2010), международная конференция «Управление в социально-экономических системах» (Пенза, 2006); на *всероссийских научных конференциях*: «Власть и воздействие на массовое сознание» (Пенза, 2005), «Регионы России: власть и общество в условиях социальных рисков. Проблемы безопасности» (Казань, 2007), «Россия: общество, власть, государство (Вторые казанские социологические чтения)» (Казань, 2008), «Инновации и высокие технологии XXI века» (Нижнекамск, 2009), «Экономика, финансы и менеджмент: проблемы и перспективы развития» (Казань, 2010); *межрегиональных научных конференциях*: «Актуальные проблемы образования, науки и производства» (Нижнекамск, 2006); «Стратегическое планирование развития г. Нижнекамск и г. Набережные Челны: интегрируя мировой опыт инноваций» (Нижнекамск, 2007).

Содержание диссертационного исследования нашло отражение в 14 научных публикациях автора, две из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК РФ.

Структура диссертационной работы. Работа состоит из введения, двух глав (по три параграфа в каждой главе), заключения, списка литературы (221 наименование) и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во ВВЕДЕНИИ обосновывается актуальность проблемы исследования, формулируются цель и задачи диссертации, объект и предмет исследования, излагаются положения, выносимые на защиту, определяются научная и практическая значимость и апробация результатов исследования, раскрываются методология и научная новизна работы.

В первой главе **«ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ»** выделяются исходные понятия, исследуются основные подходы, определяется методологическая база для эмпирического исследования проблем информационных потоков в целевом управлении на муниципальном уровне. Первая глава состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Системный подход к исследованию муниципального управления»** муниципальное управление рассматривается через призму системной социологии (А.А. Давыдов, А.И. Пригожин, Л.В. Осипова-Дербас), что позволило представить муниципальное управление как систему, элементами которой являются муниципальное образование, органы местного самоуправления, население муниципального образования, органы территориального общественного самоуправления, муниципальные общественные и политические объединения, осуществляющие самоуправление, объекты муниципального хозяйства.

В работе на основе изучения подходов различных исследователей к сущности муниципального управления (В.Б. Зотов, А.Г. Воронин, С.Н. Юркова, А.Н. Широков, А.Г. Гладышев, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев, В.С. Боголюбов, Е.Н. Заборова) показано, что муниципальное управление обладает всеми признаками и свойствами системы.

Система муниципального управления представляет собой определенный тип системы, которая находится в постоянном движении (изменении), она состоит из субъекта управления (органы местного самоуправления) и объекта управления, ключевым элементом которого является население муниципального образования, объединенных общей целью, находящихся между собой в тесном информационном взаимодействии и функционирующих на основе объективных законов в определенных территориальных границах.

В работе определено, что ключевыми свойствами, позволяющими раскрыть системное понимание сущности муниципального управления, являются свойства информационности и динамизма. Свойство информационности системы муниципального управления проявляется в том, что связи между элементами и подсистемами муниципального управления носят, прежде всего, информационный характер, и назначение информации здесь не столько в том, чтобы описать сложившуюся ситуацию, а в том, чтобы найти точки соприкосновения интересов субъекта и объекта муниципального управления и согласовать их цели; свойство информационности присуще системе муниципального управления не имманентно, а определяется поведением объекта и субъекта управления. Динамизм системы муниципального управления выражается в том, что данная система находится в постоянном движении, изменении. Движение социальных систем (включая и систему муниципального управления) только тогда имеет смысл, когда оно сопряжено с целью. Специфика постановки целей в муниципальном управлении определяется, тем, что у муниципального управления особая цель – повышение уровня и качества жизни населения муниципалитета.

Выделение в данном параграфе принципиальных особенностей системы муниципального управления определяет направления дальнейшего исследования муниципального управления. Рассмотренные в параграфе различные исследования показывают, что проблема целеполагания в муниципальном управлении и роли в нем информационных взаимодействий остается вне зоны внимания исследователей и требует своего научного обоснования.

Во втором параграфе *«Информационные взаимодействия в системе муниципального управления»* на основе аутопойетической теории коммуникации Н. Лумана раскрывается структура коммуникационного поля муниципального управления, в качестве составных частей механизма коммуникации на муниципальном уровне управления рассмотрены прямые и обратные информационные потоки.

Анализ исследований проблем информации в современном обществе (И.М. Дзялошинский, В.Д. Попов, Е.П. Тавкоин, Ю.Л. Воробьев, В.В. Зотов, Я.Н. Засурский, А.А. Горбунов, А.В. Пименов, Н.В. Натапова и др.) позволяет сделать вывод о преимущественном изучении проблем информационного воздействия субъекта управления на объект. Вместе с тем системное понимание сущности муниципального управления требует равностороннего информационного взаимодействия субъекта и объ-

екта управления. Поэтому в параграфе основное внимание обращено на системные теории коммуникации в социологии и, прежде всего, на системную модель коммуникации Н. Лумана, которая вводит категорию «понимание» в коммуникационный процесс, что имеет исключительную ценность для данной работы. Диссертантом доказано, что цель управления только тогда будет принята населением, когда она будет для него понятна. В этом случае механизм коммуникации должен включать следующие этапы: различение информации и сообщения, возникновение понимания как осознания этого различения; превращение понимания в мотив к действию.

При этом и в случае рождения мотива, и в случае его отсутствия между отправителем и получателем фигурирует некий объем информации, который в диссертации получил название «информационного потока». *Под информационным потоком* в работе понимается направленная информация, предполагающая установление взаимодействия между отправителем и получателем. Исходя из этого, *коммуникация* рассматривается как совокупность двух информационных потоков – прямого и обратного. Прямой поток информации направлен от отправителя к получателю, а обратный информационный поток – это ответная реакция на полученное сообщение в виде мотива к действию. Таким образом, если нет реакции на сообщение, выданное отправителем, то имеет место не коммуникация, а только лишь информационный поток. В структуре информационного потока выделены следующие элементы: источник информации; сообщение, содержащее информацию; шумы, препятствующие передаче информации; канал передачи информации; получатель информации; эффективность передачи информации. Диссертантом представлена обобщенная классификация информационных потоков по критериям направленности, взаиморасположенности источника и получателя и виду инициатора информационного потока.

В данном параграфе показано, что муниципальное управление как коммуникативная система является аутопойетической системой (Н. Луман), в которой коммуникации самовоспроизводят коммуникации. Исследование коммуникации как самонастраивающегося механизма соединения социальных общностей, позволяет рассмотреть и информационные потоки в качестве основных составных частей этого механизма. Таким образом, целенаправленная организация прямых информационных потоков в муниципальном управлении, предполагающая формирование мотивов к действию у населения (обратные информационные потоки) и

его самоорганизацию, становится основой согласования интересов органов местного самоуправления и населения и способствует повышению эффективности муниципального управления.

В третьем параграфе *«Муниципальное целевое управление как коммуникативная система»* раскрываются понятия, определяющие сущность целевого управления, уточняется понятие целевого управления на муниципальном уровне как коммуникативной системы, раскрываются инструменты целевого управления на муниципальном уровне.

В классической социологии управления и менеджменте (В.И. Кнорринг, В.Н. Иванов, В.И. Патрушев и др.) понятие управления ассоциировалось с различными способами воздействия субъекта на объект, изменяющими положение, поведение и свойства объекта. Анализ современных исследований (А.В. Тихонов, Л.А. Бурганова, Н.В. Губина и др.) демонстрирует отказ от традиционного отождествления управления с односторонним воздействием в пользу равностороннего взаимодействия субъекта и объекта управления. Под управлением в работе понимается процесс согласования и достижения целей путем равностороннего взаимодействия объекта и субъекта управления, основанного на взаимном учете интересов и потребностей участников управленческого взаимодействия. Это особенно важно для практики муниципального управления, так как у данного уровня управления особое предназначение – удовлетворение потребностей и интересов населения. Тем самым в работе показано, что важным условием эффективности муниципального управления является согласование целей, преследуемых и органами местного самоуправления, и населением.

Идеи согласования целей в наибольшей мере реализованы в концепции целевого управления, которая была разработана П. Друкером для организационного уровня управления. В диссертации показано, что положения целевого управления применимы и для других уровней управления, включая муниципальное. Основное отличие целеполагания в муниципальном управлении от целеполагания в организационном управлении состоит в целевых свойствах: они строятся на взаимном удовлетворении интересов субъекта и объекта управления, когда не общая цель является фактором объединения, а цели каждого, то есть цель одного участника служит средством достижения цели целого. Необходимость изучения согласованности целей обусловлена тем, что при значительном расхождении целей населения и местных властей результирующий век-

тор намерений будет меньшим, чем это требуется для достижения цели, следовательно, цель не будет достигнута.

Особое внимание в диссертации уделяется реализации целевого управления на муниципальном уровне в форме целевых программ и их ключевого этапа формулировки целей муниципального развития. Показано, что целевой подход является теоретической основой стратегического управления, что действенность и эффективность муниципального целевого управления зависит от множества факторов и составляющих этого процесса. В связи с этим основное внимание в работе сосредоточено на влиянии и роли информационных потоков на процессы целеполагания, целесогласования и целедостижения в рамках муниципального уровня управления.

Диссертант приходит к выводу, что процесс целевого управления на муниципальном уровне питают три информационных потока – практический, научный и общественный. Источником «практического» информационного потока являются органы местного самоуправления и хозяйствующие субъекты. Источником «научного» информационного потока выступают научная общественность и образовательные учреждения территории с накопленным ими научным потенциалом. Наконец, источником «общественного» информационного потока выступают население и общественные организации. Основное внимание в рамках данной работы уделено изучению «общественного» информационного потока, так как он не только не уступает по значимости двум предыдущим потокам, но и выступает индикатором качества жизни населения – главной цели муниципального управления.

Во второй главе **«ИНФОРМАЦИОННЫЕ ПОТОКИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ЦЕЛЕВОМ УПРАВЛЕНИИ: ОПЫТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ»** представлены методика и результаты эмпирического исследования проблем информационных потоков «власть – население» в целевом управлении на муниципальном уровне. На основе статистического и эмпирического материала выявляются основные тенденции информационного взаимодействия местных органов власти и населения в процессе осуществления целевого управления территорией. Вторая глава включает три параграфа.

В первом параграфе *«Анализ общественных информационных потоков целевого управления на местном уровне»* представлены и обобщены существующие социологические методики изучения проблем информационного обеспечения управления, информационного взаимо-

действия власти и населения, а также процессов целевого управления, проведен вторичный анализ социологических данных.

Главным показателем потока «население-власть» является учет мнения населения при формировании целей муниципального управления (входящие информационные потоки) и степень согласованности целей, официально закрепленных в муниципальных целевых программах, стратегии развития территории с целями, выделяемыми населением муниципального образования.

При изучении роли информационных потоков «власть – население» в диссертации исследовались исходящие информационные потоки (от органов власти) при реализации целевого управления на местном уровне, другими словами изучалась информированность населения о реализуемой политике муниципальных властей. Для этого использовались выводы, полученные А. В. Жаворонковым. И, прежде всего, вывод о том, что связь социальной активности и информированности представляет собой целостный мотивационно-деятельностный тип. Это позволило автору диссертации также подтвердить связь роста эффективности целевого управления с ростом активности участия в этом процессе местного населения, а рост активности участия населения связать с ростом его информированности о действиях управляющих.

Для оценки информационных потоков между населением и органами власти в рамках целевого управления диссертантом разработана шкала, состоящая из 14 показателей – трех основных и одиннадцати дополнительных. Основные показатели отражают реальный уровень информированности населения о важнейших программах и направлениях деятельности городских властей. Дополнительные показатели отражают, с одной стороны, собственную оценку населением своей информированности, полноты освещения проблем города, частоту обращения в администрацию, с другой стороны, уровень информационной насыщенности, существующий в городе.

Вышеизложенные показатели легли в основу разработки индексов, отражающих роль информационных потоков в целевом управлении. В диссертации представлены три группы сводных индексов: индекс информированности (ИИ) показывает насколько население информировано о деятельности местных органов власти, а также о тех программах и планах, которые разрабатываются и реализуются в муниципальном образовании; индекс информационной насыщенности (ИН) фиксирует полноту удовлетворенности информационных потребностей населения муници-

пального образования; индекс информационной заинтересованности (ИЗ) дает возможность увидеть, насколько население заинтересовано в информации о деятельности местных органов власти и насколько оно активно в поиске подобной информации.

Вторичный социологический анализ ряда российских исследований позволил сделать вывод о том, что в российских регионах не налажены общественные информационные потоки, питающие процесс целевого управления на местах. В результате у населения преобладает низкий уровень информированности о деятельности местных властей, недоверие к политике, проводимой властями, уверенность в том, что органы власти преследуют только собственные цели, не согласованные с целями населения.

Во втором параграфе *«Проблемы функционирования информационных потоков на примере г. Нижнекамска Нижнекамского муниципального района РТ»* на основе статистического анализа данных, вторичного социологического анализа и социологических исследований, проведенных диссертантом, дается характеристика процессов циркулирования информационных потоков в целевом управлении на муниципальном уровне на примере г. Нижнекамска.

Исследование, проведенное автором в городе Нижнекамске, выявило полное рассогласование целей, официально заявляемых местными властями, и целей, актуальных для населения (коэффициент ранговой корреляции Спирмена составил 0,2). Кроме того, горожане, как правило, слабо осведомлены о реализуемых на территории муниципального образования целевых программах (доля знающих о тех или иных муниципальных целевых программах составляет примерно 30%). Как следствие низкой информированности наблюдаются низкие оценки действий муниципальных властей по решению актуальных городских проблем (в среднем 4 балла по 10-балльной шкале). Основным каналом получения информации для горожан являются местные печатные СМИ, контент-анализ которых показал недостаточное освещение в них процесса целевого управления на муниципальном уровне. При этом была выявлена тесная связь между информированностью горожан и количеством публикаций о муниципальных целевых программах (коэффициент корреляции составил 0,9). В ходе исследования была выявлена заинтересованность горожан в информации о жизнедеятельности города (индекс активности поиска информации составил 117,3 пункта), тогда как степень удовлетворения информационных потребностей была зафиксирована на

более низком уровне (индекс информационной насыщенности - 86,57 пункта).

Результаты авторского эмпирического исследования позволили сделать вывод о наличии двух основных проблем, которые мешают эффективной реализации целевого управления на муниципальном уровне. *Первая проблема* связана с реализацией информационного потока «население-власть», который либо не аккумулирует компетентную информацию об интересах и представлениях объекта о целях управления, либо не способен выработать у субъекта (органы местного самоуправления) понимание информации объекта (население, организации и т.п.). *Вторая проблема* связана с тем, что при осуществлении целевого управления информационный поток «власть-население», практически не имеет информации о реализуемых муниципальных программах. И в первом, и во втором случае, снижается уровень доверия населения к политике местных властей, что является причиной снижения эффективности общественного информационного потока и результативности целевого управления на муниципальном уровне.

В третьем параграфе *«Общественное участие как технология рационализации информационных потоков в целевом управлении на муниципальном уровне»* раскрыты формы участия граждан в решении городских проблем, которые положительно зарекомендовали себя в зарубежной практике муниципального управления и местного самоуправления, разработаны научно-практические рекомендации, способствующие совершенствованию общественных информационных потоков в процессе осуществления целевого управления на муниципальном уровне.

Необходимым условием успешной реализации целевого управления является максимальное согласование позиций всех значимых субъектов на муниципальном уровне при разработке и реализации целевых программ и стратегии социально-экономического развития территории. Чтобы эти документы не оставались пустыми декларациями, а реально работали, в них должны учитываться интересы всех групп влияния.

С учетом выводов полученных диссертантом в ходе собственного эмпирического исследования основное внимание было уделено налаживанию общественных информационных потоков в целевом управлении, создающих условия для вовлечения общественности в этот процесс. В качестве основного инструмента автором предложены технологии общественного участия.

Кампания общественного участия в целях налаживания общественных информационных потоков в целевом муниципальном управлении должна состоять из двух этапов, соответствующих процессам разработки и реализации муниципальной целевой программы или стратегического плана. На этапе разработки основная задача – обеспечить признание местным сообществом подготовленного документа путем наполнения полной и достоверной информацией как информационных потоков «власть – население», так и информационных потоков «население – власть». Поэтому данная задача кампании предполагает обеспечение пассивного общественного участия (информирование населения о содержании и задачах деятельности по разработке муниципальной программы или стратегического плана) и активного общественного участия (вовлечение общественности в процесс разработки). На этапе реализации программы налаживание общественных информационных потоков преследует цель поиска согласия по отдельным неоднозначным вопросам практической реализации программы или плана. Данный этап также предусматривает обеспечение пассивного общественного участия (информирование населения о ходе реализации) и активного общественного участия (вовлечение общественности в процесс мониторинга и оценки реализации). Итогом первого и второго этапа кампании должно стать согласование целей муниципального развития и средств их достижения.

Основными инструментами организации общественных информационных потоков в целевом управлении на муниципальном уровне являются опросы общественного мнения, общественные обсуждения и слушания, привлечение местных возможностей СМИ и Интернета к освещению и организации обратной связи в процессе целевого управления.

В ЗАКЛЮЧЕНИИ излагаются выводы автора диссертации и перспективы дальнейшего изучения информационных потоков в процессе целевого управления на муниципальном уровне.

В ПРИЛОЖЕНИИ представлены программа эмпирического исследования с описанием методов исследования и результаты прикладной части исследования, анкета социологического исследования, расчет сводных индексов, характеризующих общественные информационные потоки.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях:

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. Тухватуллина, М.А. Информационные потоки как фактор эффективности муниципального управления / М.А. Тухватуллина // *Власть*. – 2008. – № 10. – С. 55-60.

2. Тухватуллина, М.А. Проблемы информационного обеспечения целевого муниципального управления / М.А. Тухватуллина, Н.В. Губина // *Власть*. – 2010. – № 5. – С. 126-130.

Публикации в других научных изданиях:

3. Григорьева, М.А. Информационные потоки в государственном и муниципальном управлении / М.А. Григорьева // *Сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции «Власть и воздействие на массовое сознание»*. – Пенза: РИО ПГСХА, 2005. – С. 14-17.

4. Григорьева, М.А. Информационный фактор эффективности управленческих решений местных органов власти / М.А. Григорьева // *Вестник научных трудов Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института: Профессиональные знания*. – Нижнекамск: НФ МГЭИ, 2005. – С. 38-51.

5. Григорьева, М.А. Роль информационного фактора в ходе реализации реформы местного самоуправления / М.А. Григорьева // *Материалы межвузовской научно-практической конференции студентов и аспирантов, посвященной 40-летию города Нижнекамска «Актуальные проблемы образования, науки и производства»*. – Казань: Инновационно-издательский дом «Бутлеровское наследие», 2006. – С. 250-252.

6. Тухватуллина, М.А. Информационные потоки в городском управлении: социологический аспект / М.А. Тухватуллина // *Сборник статей Всероссийской научно-практической конференции «Власть, общество, личность»*. – Пенза: РИО ПГСХА, 2006. – С. 140-143.

7. Тухватуллина, М.А. Роль информационного обеспечения в осуществлении муниципального управления / М.А. Тухватуллина // *Сборник статей IV Международной научно-практической конференции «Управление в социальных и экономических системах»*. – Пенза: РИО ПГСХА, 2006. – С. 85-86.

8. Тухватуллина, М.А. Неэффективные информационные потоки как фактор роста социальной напряженности / М.А. Тухватуллина, Н.В. Губина // *Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: материалы V ежегодной международной конференции ФГУ МГУ им. М.В. Ломоносова: в 2 ч.* – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – Ч.2. – С. 596-603.

9. Тухватуллина, М.А. Обращения граждан как источник информации в муниципальном управлении / М.А. Тухватуллина // Актуальные проблемы современной науки: сборник научных работ и сообщений. – Казань: Изд-во Казан. гос. технол. ун-та, 2008. – С.158-159.

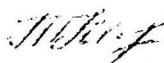
10. Тухватуллина, М.А. Информационная составляющая экономической безопасности региона / М.А. Тухватуллина, А.И. Тухватуллин // Регионы России: власть и общество в условиях социальных рисков. Проблемы безопасности: Сборник научных статей и сообщений: в 2 ч. – Казань: Изд-во КГТУ, 2008. – Ч.2. – С. 100-104.

11. Тухватуллина, М.А. Проблемы удовлетворения потребностей населения в информации о деятельности органов местного самоуправления / М.А. Тухватуллина // Россия: общество, власть, государство (Вторые казанские социологические чтения): материалы Всероссийской научной конференции: в 4 т. – Казань: Центр инновационных технологий, 2008 – Т. 1. – С. 396-400.

12. Тухватуллина, М.А. От информационных технологий в образовании к информационному обществу / М.А. Тухватуллина, Л.А. Бурганова, Н.В. Губина / Инновации и высокие технологии XXI века: материалы Всероссийской научно-практической конференции: в 2 т. – Нижнекамск: РИО НХТИ (филиал) КГТУ, 2009. Т. 2. – С. 146-149

13. Тухватуллина, М.А. Реализации концепции целевого управления на муниципальном уровне / М.А. Тухватуллина // Материалы докладов Всероссийской конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Экономика, финансы и менеджмент: проблемы и перспективы развития». – Казань: Каз. филиал АТиСО, 2010. – С. 224-227.

14. Тухватуллина, М.А. Кампания общественного участия как инструмент повышения эффективности информационных потоков в целевом управлении на муниципальном уровне / М.А. Тухватуллина // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы перехода к устойчивому развитию монопрофильных городов». – Казань: Изд-во Казан.гос.тех.ун-та, 2010. – С. 178-180.


М.А. Тухватуллина

*Отпечатано в ООО «Печатный двор».
г. Казань, ул. Журналистов, 1/16, оф. 207
Тел: 272-74-59, 541-76-41, 541-76-51.
Лицензия ПД №7-0215 от 01.11.2001 г.
Выдана Поволжским межрегиональным
территориальным управлением МПТР РФ.
Подписано в печать 20.08.2010 г. Печ. л. 2,0
Заказ № К-6911. Тираж 110 экз. Формат 60х84 1/16.
Бумага офсетная. Печать - ризография.*